

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Luciano	CALAMARO	Presidente
Piero	FLOREANI	Consigliere relatore
Antonio	BUCCARELLI	Consigliere
Domenico	GUZZI	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	I Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio sull'appello iscritto al n. 51515 del registro di segreteria proposto da Mattia Godino, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaella Chiummiento, ed elettivamente domiciliato in Roma, Via del Viminale, 43,

contro

la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Veneto avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Veneto 13 luglio 2016 n. 94.

Visto l'atto introduttivo del giudizio e le conclusioni del Procuratore generale rassegnate con atto del 3 settembre 2018.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 27 settembre 2018, il consigliere relatore Piero Floreani, l'avv. Raffaella Chiummiento per l'appellante ed

il Pubblico Ministero in persona del vice procuratore generale Luigi Impeciati.

Ritenuto in

FATTO

La Sezione giurisdizionale per il Veneto con la sentenza in epigrafe si è pronunciata in ordine all'azione di danno proposta in confronto di Mattia Godino, docente presso varie istituzioni scolastiche pubbliche, condannandolo al risarcimento di € 146.877,91, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese del giudizio, in relazione alla violazione del divieto di svolgimento di attività di lavoro autonomo contestuale a quello di pubblico impiego ed alla percezione di proventi non riversati nel conto entrata del bilancio dell'Amministrazione di appartenenza ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

L'appellante, con atto depositato il 24 novembre 2016, ha impugnato la sentenza per i seguenti motivi:

1) difetto di giurisdizione della Corte dei conti, stante l'omesso il procedimento previsto dall'art. 53, comma settimo *bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001; sicché, soltanto dopo l'adozione del provvedimento definitivo d'ingiunzione sarebbe prospettabile un danno erariale;

2) mancanza della prova di un danno sofferto dalla scuola, posto che non sussisterebbe il benché minimo conflitto d'interessi, inteso quale presupposto implicito della fattispecie sanzionatoria, tenuto conto della natura del rapporto a tempo determinato. La devoluzione del

reddito extrascolastico, inoltre, comporterebbe un arricchimento senza causa per la scuola e contesta, infine, il *quantum* della condanna;

3) mancanza di colpa grave, tenuto conto che è dubbia l'illegittimità del comportamento tenuto ed il carattere commerciale e non professionale dell'attività extraistituzionale svolta.

In via subordinata, l'appellante chiede la riduzione dell'addebito, stante l'evidente sproporzione tra l'importo della condanna e il bilancio personale dell'interessato.

Conclude per la riforma della sentenza e, in subordine, per la riduzione della condanna sia in ragione di più esatto conteggio, sia dell'esercizio del potere di riduzione.

L'appellante si è costituito in giudizio a mezzo di nuovo difensore con atto depositato il 7 giugno 2018, con il quale insiste per l'accoglimento delle conclusioni già formulate. Nella successiva memoria del 17 settembre 2018, in punto di giurisdizione osserva che i fatti di causa, risalenti agli anni 2010-2015, sono in parte anteriori all'introduzione del comma settimo *bis* ad opera della legge n. 190 del 2012 e che l'ordinanza della Corte di cassazione n. 19072 del 2016 ha definito i limiti della giurisdizione contabile. Per i fatti verificatisi dal 2013, inoltre, non è stato radicato il procedimento previsto dall'art. 53, comma settimo *bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Riconsiderati i profili di merito inerenti, in particolare, alla natura dell'attività estranea a quella di pubblico impiego, siccome rientrante nella categoria delle libere professioni, conclude per l'annullamento della sentenza e l'assoluzione dall'imputazione di danno erariale, o,

quanto meno, per la sua drastica riduzione.

La Procura generale, con l'atto scritto depositato, ha concluso per l'infondatezza del gravame nel merito e per la condanna alle spese del giudizio.

All'udienza, l'avv. Raffaella Chiumminto, ribaditi gli aspetti concernente l'asserito difetto di giurisdizione, ha osservato che nella domanda giudiziale non c'è traccia di assenza dal servizio o di valutazioni in ordine all'attività scolastica ed all'incompatibilità; sicché non vi sarebbe danno erariale. Circa il *quantum*, ha rilevato che le somme richieste sono al lordo delle imposte ed ha insistito sulla riduzione dell'addebito.

Il rappresentante del Pubblico Ministero ha precisato che il legislatore, con l'introduzione del comma settimo *bis*, ha compiuto una scelta evolutiva in termini di determinazione del danno, escludendo la presenza di danni ulteriori a quelli previsti. Ha pertanto concluso come in atti.

In sede di replica autorizzata, la difesa dell'appellante ha aggiunto che le successive pronunce della Corte di cassazione non consentono di ritenere superato l'orientamento espresso nell'ordinanza n. 19072 del 2016.

Considerato in

DIRITTO

L'impugnazione mira all'accertamento dell'ingiustizia della sentenza di condanna in relazione ad una fattispecie di danno cagionato per effetto dello svolgimento di attività di lavoro autonomo

non assistita dalla formale comunicazione all'Amministrazione di appartenenza, imposta dalla legge, ai fini della valutazione di compatibilità dell'attività professionale con quella propria del rapporto di docenza presso istituti secondari pubblici d'istruzione.

L'appello è infondato per le seguenti ragioni.

L'art. 53, comma settimo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che i dipendenti pubblici non possano svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. Il comma settimo *bis*, aggiunto dall'art. 1, quarantaduesimo comma, lett. d) della legge 6 novembre 2012, n. 190, stabilisce, inoltre, che l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti. I commi da 7 a 13 dell'articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, secondo comma, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di

dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti dallo svolgimento delle attività ivi elencate.

La *ratio* della disposizione che si considera risiede nell'esigenza di tutelare l'interesse pubblico specifico al rispetto del dovere di esclusività del dipendente pubblico al di fuori delle ipotesi tipicamente ed espressamente stabilite e salvo autorizzazione, interesse il quale non è pertanto circoscritto alle manifestazioni ed alle condotte riconducibili al perimetro del corretto adempimento del rapporto di lavoro o di servizio con l'amministrazione di appartenenza. L'esigenza è garantita attraverso la previsione del dovere del dipendente di richiedere l'autorizzazione all'amministrazione, al fine di consentire a quest'ultima il controllo circa la compatibilità dell'incarico extraistituzionale con l'incarico principale, sotto il profilo dell'esclusione di possibili conflitti di interesse e dell'adeguatezza delle energie lavorative destinate al rapporto di lavoro pubblico che ne consentano il proficuo svolgimento.

È pacifico in causa che il prof. Mattia Godino non aveva informato l'amministrazione di appartenenza circa gli incarichi di lavoro estranei al rapporto di docenza e che l'emersione del fatto dannoso è derivata dalla segnalazione della Guardia di Finanza risalente al 2015. Dal punto di vista del danno cagionato, va anche rilevato che la

sentenza impugnata ha escluso il risarcimento con riguardo agli importi percepiti in costanza di rapporto di impiego a tempo determinato o *part-time* derivanti da contratti stipulati con l'amministrazione scolastica, con orario di lavoro inferiore al cinquanta per cento rispetto alle prestazioni dovute a tempo pieno (cfr. art. 53, sesto comma, del decreto legislativo cit.). Va anche osservato che, in relazione all'attività di *sub-agente* assicurativo, organizzato in forma d'impresa, l'interessato versava in una situazione di incompatibilità assoluta, presa in considerazione dall'art. 60 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1957, n. 3 e la sola atto a determinare l'integrale risarcibilità delle somme percepite per effetto degli incarichi vietati (cfr., anche art. 53, comma settimo *bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - aggiunto dall'art. 1, quarantaduesimo comma, della legge n. 190 del 2012). L'attività svolta, infatti, indubbiamente retribuita, ricade sotto la previsione del ricordato art. 60, atteso che è consistita nell'esercizio del commercio, in ragione della posizione rivestita a titolo continuativo di incaricato di promuovere per conto di altri la conclusione di contratti di assicurazione. L'ipotesi illecita retrostante alla domanda risarcitoria attiene, dunque, alla violazione di prescrizioni strumentali al corretto esercizio delle mansioni proprie della qualifica di docente e concerne la sola componente retributiva esterna, non essendo stato dedotto alcun danno direttamente correlato all'inadempimento della prestazione lavorativa di docente ed agli emolumenti stipendiali percepiti dal docente.

Tanto premesso, per quanto attiene alla preliminare questione di

giurisdizione, va considerato che il consolidato orientamento della Corte di cassazione aveva ritenuto sussistere la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie di danno commesso in violazione non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli strumentali, quali quello di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi *extra* lavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti. Ad avviso della suprema Corte, trattavasi di prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto (cfr. SS.UU. 2 novembre 2011 n. 22688 ord.).

Soleva ritenersi che la violazione di tali norme potesse essere pertanto addotta come fonte di responsabilità amministrativa capace di radicare la giurisdizione della Corte dei conti. In tal senso milita la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. Sez. II, 14 maggio 2018 n. 291; 3 maggio 2018 n. 277; 19 settembre 2017 n. 613; Sez. I, 1° marzo 2018 n. 97; 14 settembre 2017 n. 332). La successiva ordinanza delle Sezioni unite 28 settembre 2016 n. 19072, quantunque abbia in linea di massima confermato il precedente riferito alla citata ordinanza n. 22688 del 2011, sia pure con riferimento alla diversa ipotesi dell'azione diretta dell'amministrazione danneggiata, ha però affermato che laddove venga in rilievo un rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, la giurisdizione contabile sussiste solo se alla

responsabilità per l'inadempimento dell'obbligo di denuncia si accompagnino profili di danno. La successiva ordinanza 19 gennaio 2018 n. 1415 delle Sezioni unite ha confermato siffatto orientamento, osservando che "l'obbligo di versamento all'amministrazione delle somme percepite nello svolgimento di attività professionali in situazione di incompatibilità con lo *status* di pubblico dipendente (obbligo previsto dal cit. art. 53, comma settimo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) costituisce una particolare sanzione prevista dalla legge per la violazione del dovere di fedeltà", sicché "dalla natura sanzionatoria dell'obbligo del versamento previsto dal cit. art. 53, comma settimo, deriva la giurisdizione del giudice ordinario, secondo le ordinarie regole di riparto in materia di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato".

Il collegio non condivide tale interpretazione. Basti osservare, *a contrariis*, che la qualificazione in termini sanzionatori dell'obbligo di riversamento delle somme indebitamente percepite, è tutt'altro che incompatibile con la sua devoluzione alla giurisdizione contabile che, come noto, ha potestà cognitiva anche su fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (cfr., ad es., le fattispecie di cui all'art. 30, comma quindicesimo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289; art. 3, comma 44 e comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; art. 20, dodicesimo comma, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. con legge 15 luglio 2011, n. 111; art. 148, quarto comma, del decreto legislativo n. 8 agosto 2000, n. 267, mod. dall'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con legge 7 dicembre 2012, n. 213) e, cioè, per violazioni di legge sanzionate indipendentemente dalla

verificazione di un concreto danno per gli interessi finanziari dell'amministrazione. Proprio per tali ipotesi, il codice di giustizia contabile ha introdotto un rito speciale, disciplinato al capo III ("Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria") del titolo V (riti speciali) della parte II (giudizi di responsabilità), agli artt. 133 e seguenti. Non appare condivisibile, quindi, la conclusione per cui "dalla natura sanzionatoria dell'obbligo del versamento previsto dal cit. art. 53, comma settimo, deriva la giurisdizione del giudice ordinario, secondo le ordinarie regole di riparto in materia di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato" (v. Cass. SS.UU. 19 gennaio 2018 n. 1415 cit.)

In ogni caso, in senso contrario alla pretesa natura 'sanzionatoria' dell'obbligo di riversamento dei compensi percepiti dal dipendente pubblico, ritiene il collegio che deponga il rilievo per cui non di vera e propria misura afflittiva si tratterebbe, quanto, piuttosto, di semplice effetto conseguente al diritto dell'amministrazione di fruire, in via esclusiva, delle energie lavorative del dipendente pubblico (arg. ex art. 98 Cost.) e, quindi, dei connessi proventi da questi indebitamente percepiti *aliunde*. È il legislatore, infatti, ad aver previsto l'automatico trasferimento in capo all'amministrazione del credito relativo ai compensi maturati per effetto dell'attività non autorizzata, con conseguente obbligo di riversamento da parte del terzo erogante ovvero, nell'ipotesi in cui questi abbia già provveduto al pagamento dei compensi in favore del percettore, dell'obbligo di quest'ultimo di riversarli all'Amministrazione. Ne consegue che l'importo indebitamente

percepito *aliunde* debba considerarsi a tutti gli effetti quale '*pecunia publica*', sicché l'omesso riversamento dello stesso nelle casse dell'Amministrazione integra un 'danno erariale da mancata entrata', pari *ex lege* all'ammontare del compenso stesso. Del resto, è stata la stessa Corte di cassazione ad aver qualificato la fattispecie all'esame solo 'latamente sanzionatoria' e non sanzionatoria vera e propria (v. SS.UU. 28 settembre 2016 ord.).

Nelle more della stesura della motivazione della presente sentenza, tuttavia, è intervenuta l'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 26 giugno 2019 n. 17124, la quale ha definitivamente ribadito - per quanto di immediato rilievo nell'attuale fattispecie - che 'l'anzidetta disposizione del comma 7 *bis*, per il principio *tempus regit actum*, è da ritenersi applicabile comunque ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge (che lo ha introdotto: v. legge 6 novembre 2012, n. 190), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore'. Il collegio intende dare continuità all'orientamento anzidetto, dovendosi ribadire che rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile l'azione ex art. 53, comma settimo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della Pubblica Amministrazione che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma settimo *bis* del medesimo art. 53. Si verte, infatti, secondo quanto reso palese dalla norma in

questione, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valore sanzionatorio alla predeterminazione, legale anch'essa, del danno (forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente), attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico, quali profili non sovrapponibili, ma strumentali rispetto al corretto adempimento del rapporto di lavoro o di servizio con l'amministrazione. (*cui adde*: SS.UU. 26 giugno 2019 n. 17125. ord.).

Le Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza 10 luglio 2019 n. 26/QM (parimenti intervenuta nelle more della stesura della motivazione della presente pronuncia), hanno, inoltre, risolto la questione di massima deferita dal Procuratore generale sulla natura della 'responsabilità erariale' delineata dal citato comma settimo *bis* dell'articolo 53 della legge anticorruzione, affermando che 'la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma settimo *bis*, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato'. Quanto al rito applicabile, le Sezioni riunite hanno conseguentemente affermato, in conformità con l'orientamento maggioritario e consolidato

delle Sezioni d'appello, che 'dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.'.

Alla luce di tutto quanto innanzi esposto, deve conclusivamente affermarsi la sussistenza, nella fattispecie, della giurisdizione contabile.

Nel merito, va osservato che i profili ermeneutici più sopra presi in considerazione consentono di definire i motivi d'impugnazione dedotti dall'appallante, atteso che lo svolgimento di attività esterna non autorizzata è sussumibile sotto la previsione del richiamato art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dal punto di vista della condotta antiggiuridica e del danno cagionato. Per quanto riguarda la natura dell'attività esercitata, in particolare, nessun rilievo riveste la riconducibilità della professione svolta dall'interessato alla categoria del lavoro autonomo, posto che la previsione legislativa – in particolare, il sesto comma della disposizione - riguarda indifferentemente gli incarichi esterni, svolti o meno con carattere di subordinazione ad altro soggetto. Né assume rilevanza il fatto che l'attività esercitata, quale che fosse la sua natura, potesse rientrare nell'ambito di quelle previste da disposizioni speciali, atteso che siffatta possibilità presuppone, in ogni caso, che l'autorizzazione venga rilasciata. D'altra parte, la qualità di piccolo imprenditore è stata correttamente desunta dalla circostanza che l'interessato era risultato iscritto nella Sezione speciale del Registro delle imprese a far tempo dal 26 gennaio 2000.

In relazione al criterio soggettivo d'imputazione, il giudice di

primo grado ha riconosciuto la sussistenza della colpa grave in considerazione dell'inequivocabile consapevolezza dell'interessato in ordine alla rilevanza fiscale del reddito, percepito nell'esercizio di un'impresa, e nell'insussistenza di scriminanti correlate a difficoltà interpretative; la Sezione territoriale ha, con motivazione immune da vizi logici, osservato, inoltre, che, qualora fossero insorti dubbi in ordine alla compatibilità - o ad eventuali limitazioni - tra l'impiego pubblico e l'attività extraistituzionale, l'interessato avrebbe dovuto provvedere ad informare il dirigente scolastico e che, comunque, l'ipotetico errore circa la natura dell'attività esercitata aveva, semmai, riguardo al solo profilo di riconducibilità al divieto di svolgere l'attività extraistituzionale, non già alla volontarietà dell'azione; sicché non avrebbe potuto essere esclusa l'imputabilità a titolo di dolo.

Avuto riguardo alla gravità del comportamento tenuto dall'appellante, il collegio ritiene che non possa essere esercitato il potere riduttivo dell'addebito.

L'appello deve essere, quindi, respinto e l'appellante condannato al pagamento delle spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, rigetta l'appello in epigrafe e conferma la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Veneto 13 luglio 2016 n. 94.

Condanna Mattia Godino al pagamento delle spese del giudizio, liquidate nell'importo di € 128,00 (Centoventotto/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 27 settembre
2018.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Piero Floreani

F.to Luciano Calamaro

Depositata in Segreteria il 18 DIC. 2019

p. Il Dirigente

Sabina Rago

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani

F.to Alessandra Carcani